

## **POLÍTICAS URBANAS E O FINANCIAMENTO DOS TRANSPORTES: UM OLHAR SOBRE TRANSPORTE-EMPREENHIMENTO E OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS**

**M. L. A. Maia e O. C. C. Lima Neto**

### **RESUMO**

Esse trabalho tem o objetivo de analisar as interfaces entre os conceitos e mecanismos presentes em um projeto de parceria público privada de transporte de massa denominado *Transporte-Empreendimento* (TE) e aqueles adotados nas Operações Urbanas Consorciadas (OUC), previstas no Estatuto da Cidade como mecanismo indutor do desenvolvimento urbano. Conclui-se que a despeito das interfaces observadas tanto as OUC quanto o TE devem ser analisados a luz das bases políticas e princípios urbanos em que foram estruturados, pois a depender desses fatores, ambos podem se contrapor a seus próprios princípios de promover uma cidade mais justa e levar de fato a geração de mais e novas desigualdades.

### **1 INTRODUÇÃO**

Segundo Hanson (1995), o transporte é vital para a vida urbana porque ele é um meio absolutamente necessário para se atingir um fim: ele permite que as pessoas desenvolvam uma diversidade de atividades que constituem a vida cotidiana. Em adição, a localização de um território na rede de transporte determina sua acessibilidade e essa acessibilidade tem um impacto relevante, dentre outros fatores, sobre o valor da terra.: as terras mais acessíveis, em adição a outros atributos, são as de maior valor fundiário.

Para o Banco Mundial (2001), o transporte é, do ponto de vista econômico, a vida das cidades: um transporte pobre inibe seu crescimento. Socialmente, o transporte é o meio de (ou impedimento para) acessar trabalho, saúde, educação, e serviços sociais essenciais para o bem estar da população. Assim, considerado uma função de interesse comum vital para a economia e para as relações sociais nas cidades, o funcionamento adequado do sistema de transporte é essencial para se alcançar a eficiência e competitividade demandadas pelos arranjos econômicos regionais e mundiais e para reduzir as condições de desigualdades sociais.

Nas cidades brasileiras, o transporte motorizado tornou-se o principal modo de deslocamento, muito embora o transporte não motorizado tenha crescido em proporção principalmente nas aglomerações e regiões metropolitanas. A frota de automóveis tem crescido progressivamente, posta como alternativa eficiente de transporte para as pessoas com melhores condições financeiras. Os ônibus e trens, por sua vez, são os meios de transporte mais utilizados para os

deslocamentos das populações de menor renda (Barat, 2001). Paralelamente ao incremento da frota de automóveis, o sistema de transportes públicos permanece insuficiente para atender a demanda sempre crescente. Apesar de alguns investimentos realizados, os sistemas vivem crises cíclicas em virtude principalmente da incompatibilidade entre custos, tarifas e receitas, das deficiências na gestão e operação, da escassez de recursos financeiros para investimentos e na aguda crise regulatória (Brasileiro et al, 2001). Passando de solução a problema, os sistemas viram declinar sua eficiência, confiabilidade e, sobretudo, sua importância diante de outras demandas públicas.

Uma das alternativas em debate para saída da crise para o setor tem sido desenhada no sentido de envolver diversos setores públicos e privados da sociedade na provisão de infra-estruturas e de serviços públicos por meio de parcerias público-privadas (PPP). Segundo Aragão et al (2004) esse conceito aceita diversas modalidades cuja classificação depende do nível de envolvimento do Poder Público, da propriedade dos bens envolvidos e dos riscos assumidos pelas partes pública e privada. Apesar dessa diversidade, o objeto comum dos contratos de PPP tem sido projetos de equipamentos e serviços infra-estruturais, mais precisamente seu financiamento, sua construção, operação e manutenção (ibid).

O planejamento urbano, assim como o planejamento dos transportes, também tem passado por crises de legitimidade. O crescimento desordenado das cidades, a degradação de espaços públicos, a baixa qualidade dos espaços gerados pela expansão urbana descontrolada, a carência de investimentos públicos para execução de projetos e ações, a ineficácia dos seus instrumentos e a frágil institucionalidade de suas estruturas organizacionais têm, dentre outros fatores, levado a uma descrença da capacidade do planejamento em atuar sobre a cidade. O planejamento racional, moderno, baseado em princípios universais e isentos de valores, é questionado e novas abordagens sobre o planejar a cidade são postas na agenda do dia, tais como o planejamento estratégico e a conservação urbana e territorial. A primeira tem foco num plano específico para determinado território estratégico da cidade onde ações são implantadas com o objetivo de inseri-las na rede de cidades competitivas (Sanchez, 2003). A segunda, por sua vez, não foca em um projeto específico, e, ao contrário, advoga a necessidade de elaborar propostas que articulem os diversos espaços fragmentados e desarticulados visando reconstruí-los como entidades reais mediante a sua recomposição espacial. Os elementos indispensáveis de integração entre as diferentes partes são as estruturas naturais e construídas, tais como as redes de mobilidade de pessoas e bens e da informação e de serviços (Lacerda et al, 2000).

É neste contexto que surge a discussão sobre *Transporte-Empreendimento*, predominantemente por acadêmicos da área do transporte, e de princípios e instrumentos do planejamento urbano que promovam uma distribuição mais justa dos benefícios e ônus do processo de desenvolvimento das cidades, reunidos na lei conhecida como Estatuto da Cidade, que contou com o envolvimento importante de profissionais do planejamento e direito urbanos.

Esse trabalho tem o objetivo de analisar as interfaces entre os conceitos e mecanismos presentes em um projeto de parceria público privada de transporte de massa denominado *Transporte-Empreendimento* (TE) e aqueles adotados nas Operações Urbanas Consorciadas (OUC), previstas no Estatuto da Cidade como mecanismo indutor do desenvolvimento urbano.

O mesmo segue estruturado em três sessões: a seção 2 apresenta a concepção de transporte-emprego e suas etapas estratégicas. A seção 3, por sua vez, detalha os procedimentos recomendados pelo Estatuto da Cidade para a aplicação das Operações Urbanas Consorciadas apresentando também uma breve caracterização das mesmas pela literatura acadêmica. Por fim, a seção 4 tece as relações entre esses dois conceitos, explorando suas interfaces conceituais e seus mecanismos operacionais.

## **2 A CONCEPÇÃO DE TRANSPORTE – EMPREGO**

O conteúdo apresentado a seguir está baseado nos estudos do conceito *Transporte-Emprego* desenvolvido pelo grupo de pesquisa RESET.

O modelo de parceria pública-privada designado de *Transporte-Emprego* visa oferecer uma alternativa de financiamento de infra-estruturas de transporte de massa e ao mesmo tempo fomentar outros tipos de parceria público privadas que são exploradas conjuntamente com os serviços de transporte, atraindo uma série de outros investimentos para a área de influência de um eixo de transporte considerado. Esses outros empreendimentos colaterais reforçariam (e tornariam positivo, caso a exploração da infra-estrutura por si só não for rentável) não apenas o fluxo de caixa do projeto, mas gerariam demanda adicional ao mesmo. De outro lado, o próprio projeto de transportes forneceria aos empreendimentos colaterais um produto de suma valia para nossas metrópoles, qual seja, acessibilidade, valorizando seus atributos locais (Aragão et al, 2001).

Desta forma, seriam criadas sinergias entre o investimento infra-estrutural (transporte) e os empreendimentos locais (negócios), de forma que seus fluxos combinados resultariam extremamente atrativos aos investidores. Evidentemente que o financiamento do projeto contaria com outras fontes tradicionais de natureza fiscal. Essa sinergia segundo Aragão et al (ibid) acontecerá na medida em que esses passem a (i) gerar demanda de transporte, aumentando a arrecadação tarifária; (ii) ressarcir os custos de construção com os ganhos imobiliários e os advindos de outros empreendimentos associados (comércio, empreendimentos culturais, venda ou aluguel de espaço para implantação de cabos de telecomunicações); (iii) cobrir parte dos custos operacionais com os mesmos ganhos; e (iv) ativar a economia geral da área servida com acréscimo de receita fiscal, que será parcialmente utilizada para cobrir os custos do investimento e do respectivo financiamento.

Uma característica diferenciadora das formas tradicionais de parcerias públicas-privadas trazidas pela concepção *Transporte-Emprego* é a instituição de uma Entidade Promotora (EP) como fórum técnico e político, que se encarregaria, mediante um processo participativo sob liderança do Poder Público, de comandar a especificação e desenho do projeto assim como todo o processo de concessão da infra-estrutura de transporte e de coordenar o desenho e implantação da operação urbana a ser definida para área objeto da intervenção. Este tipo de desenho institucional pode fazer com que o projeto ande, no início, um pouco mais lento, em função da participação de todos os interessados e da necessidade de se obter um mínimo de consenso sobre as diretrizes da parceria público privada a adotar. Contudo, este trabalho inicial acelerará as etapas seguintes do projeto e com certeza diminuirá o risco político, fator que impacta diretamente no custo financeiro do projeto.

Outra característica desse modelo é a aplicação de técnicas de *project finance*, oportunidade essa que deverá levar à introdução de inovações no sistema financeiro, e também ao amplo apoio a empreendimentos e investimentos sociais .

## 2.1 Etapas da Estratégia de um Projeto TE

A estratégia combina diversos planos de análise, tais como o desenvolvimento do projeto em si (sistema de transporte e negócios conexos), a análise e a engenharia financeiras, a estrutura institucional e legal, os contratos, os acordos políticos, assim como a avaliações econômica, social e ambiental mais amplas (Aragão et al, 2001). Ela está consubstanciada nas seguintes etapas:

- *Processo político-gerencial geral, com a inclusão da construção da Entidade Promotora*: seriam organizados as estruturas institucionais, os eventos e os outros produtos da etapa, levando à construção da Entidade Promotora que, por sua vez, produziria o edital para a contratação do *Masterplan* e a carta-consulta a agências de fomento e financiamento, e aprovaria o ante-projeto TE;
- *Ante-projeto para o Sistema de Transportes*: trata-se do projeto central que agrega demais negócios, mas exige um trabalho especial de desenho de um novo sistema que provoque um choque de qualidade capaz de provocar a valorização das áreas lindeiras assim como uma cuidadosa análise do desenvolvimento urbano, dos fluxos de circulação e da oferta existente de transportes na cidade;
- *Ante-projeto para o Portfólio de Negócios Conexos*: embora caiba ao concessionário a decisão final sobre os negócios conexos que garantirão o efeito sinérgico entre sua exploração e a exploração do negócio de transporte, uma análise preliminar das possibilidades, em função dos projetos já existentes nas áreas, dos espaços vazios, das vocações econômicas da cidade e das atividades que já se concentram ao longo do corredor, constituirá um elemento fundamental para demonstrar a indispensável plausibilidade inicial do projeto, em função da qual é que se poderá congregiar os interesses públicos e privados; ou seja, trata-se de demonstrar de forma minimamente satisfatória, o *business case*.
- *Estudo preliminar de viabilidade econômica-financeira*: os fluxos de caixa dos negócios de transporte e dos conexos terão de ser esboçados, assim como os diversos riscos avaliados. Da mesma forma, levando em consideração as expectativas dos investidores e do mercado financeiro, terão de ser analisadas as necessárias medidas mitigadoras dos riscos para a potencialização financeira do projeto, e sobretudo os apoios financeiros, materiais e institucionais possíveis e indispensáveis do poder público. O projeto tem de estar aberto a todas as possibilidades de financiamento externas e internas, porém dentro de sua característica inovadora, o projeto tem de focar esta análise sobre as fontes internas, em especial a poupança popular, que hoje não dispõe de canais adequados de captação.
- *Análise preliminar dos impactos ambientais e sociais*: trata-se de um produto que já possui uma metodologia consagrada, sobretudo no que diz respeito aos impactos ambientais. Já os impactos sociais e econômicos mais amplos resultarão dos outros produtos e receberão, nesse produto, uma consolidação.

### **3 A POLÍTICA URBANA E O ESTATUTO DA CIDADE**

A Constituição Brasileira aprovada em 1988, apresenta um avanço ao tratar especificamente, pela primeira vez no país, da política urbana em seus artigos 182 e 183. Esses artigos definem que a política de desenvolvimento urbano, fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar de seus habitantes. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal é a expressão dessa política no âmbito municipal e torna-se obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. Instituiu também o uso capião para área urbana, não aplicável em área pública, para lotes de até duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupada por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, para moradia.

Apesar do reconhecido avanço, o texto constitucional demandava uma legislação específica de abrangência nacional para que os instrumentos então enunciados pudessem ser implementados. Após um vagaroso processo de tramitação, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal só foram regulamentados em 2001 por meio da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano (Lei No.10.257/01), mais conhecida como Estatuto da Cidade.

#### **3.1 O Estatuto da Cidade e as Operações Urbanas Consorciadas**

O Estatuto da Cidade é a lei federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente, que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados pela União, Estados e pelos Municípios. Os Municípios, por sua vez, com base no artigo 182 e no princípio da preponderância do interesse, é o principal ente federativo responsável em promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem-estar de seus habitantes e de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com os critérios e instrumentos estabelecidos no Plano Diretor, definido como instrumento básico da política urbana (Brasil, 2001).

O Estatuto da Cidade abarca um conjunto de princípios e uma série de instrumentos que, quando aplicados, em especial pelos Municípios, devem atender às diretrizes como a de combater a especulação imobiliária, de instituir uma gestão democrática da cidade, e da promoção da urbanização e regularização fundiária de áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda, dentre outras (ibid).

Dentre os instrumentos considerados de indução do desenvolvimento urbano, tais como parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; outorga onerosa do direito de construir; e o direito de preempção, o Estatuto apresenta as Operações Urbanas Consorciadas (UOC), instrumento este de interesse deste trabalho. Essas operações constituem um tipo especial de intervenção urbanística voltada para a transformação estrutural de um setor da cidade. Seu objetivo é viabilizar intervenções de maior escala, com atuação compartilhada entre o poder público e diversos setores da iniciativa privada e da sociedade civil, sob coordenação do poder público municipal. Para atingir tal objetivo pode utilizar-se de medidas e instrumentos urbanísticos, fiscais e tributários diferentes daqueles hoje em vigor. Mais especificamente, os incisos 1º e 2º do artigo 32 do Estatuto definem (Brasil,2001):

“§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar, em uma área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.”

Desta forma, as operações urbanas envolvem simultaneamente, o redesenho do tecido urbano de um setor da cidade, tanto de seu espaço público como privado; a combinação de investimentos públicos e privados para a sua execução; a alteração, manejo e transação dos direitos de uso e edificabilidade do solo; e obrigações de urbanização (ibid).

Três finalidades devem ser atingidas com as OUC: a promoção da política urbana pelo poder público, que deve coordenar as intervenções propostas; a participação dos proprietários, moradores e usuários permanentes da área urbana, que será objeto da intervenção, bem como dos investidores, de modo que sejam estabelecidos os direitos e deveres de cada categoria na lei municipal que deverá dispor sobre a operação; e a promoção de transformações urbanísticas estruturais, de melhorias sociais e a valorização ambiental por meio das intervenções urbanas previstas.

Trata-se, portanto, de um instrumento de implementação de um projeto urbano transformador (e não apenas da atividade de controle do uso e ocupação do solo urbano) para uma determinada área da cidade, implantado por meio de parceria entre proprietários, poder público, investidores privados, moradores e usuários permanentes, envolvendo, portanto, um complexo nível de articulação, de coordenação e de consensos entre todos os parceiros. É importante ressaltar que as OUC são consideradas pelo Estatuto, também como instrumentos de financiamento da política urbana, junto com as contrapartidas exigidas através da análise de impacto de vizinhança e os mecanismos de transferência de potencial. Esses instrumentos podem servir simultaneamente para controlar o uso do solo, influenciar o mercado de terras, arrecadar e redistribuir (ibid).

A competência de aprovar as Operações Urbanas Consorciadas é do Legislativo Municipal. Para implementá-las faz-se necessário a elaboração de um plano. Esse plano deve ser composto por normas que devem ser parte obrigatória do corpo da lei; programas que devem ser aprovados como componentes da lei; e estudos sobre o impacto da operação urbana.

O artigo 33 do Estatuto da Cidade (ibid) especifica detalhadamente os elementos que devem estar contidos esse plano, quais sejam:

“Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

- I- definição da área a ser atingida;
- II- programa básico de ocupação da área;
- III- programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- IV- finalidade da operação;
- V- estudo prévio de impacto de vizinhança;
- VI- contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do §2º do art. 32 desta Lei;
- VII- forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.”

Para que o plano seja traçado é necessário, entre outros, realizar um diagnóstico e uma análise urbana da área objeto da intervenção, considerando-se, por exemplo, suas características sócio-ambientais, econômicas, condições de uso e ocupação do solo, zoneamento e índices urbanísticos em vigor; um mapeamento dos agentes envolvidos, suas condições atuais e níveis de participação no processo; e um estudo da capacidade de suporte das infra-estruturas (viária e de transporte, energia, saneamento, etc) e dos equipamentos públicos existentes face às intervenções propostas pela OUC.

Em seguida a elaboração do Plano, deverá ser definida uma lei específica contendo demarcação precisa de perímetro e limites da área a ser atingida; programa básico de ocupação da área a partir da nova proposta; isto é, a definição da futura ocupação em termos de usos e atividades e sua distribuição no território; programa de atendimento econômico e social da população diretamente afetada pela operação; finalidade da operação – definição precisa e clara daquilo que se quer como produto final da operação; estudos prévios de impacto de vizinhança; contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados; e forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

A contrapartida exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados que serão beneficiados pela operação urbana poderá ser: (i) por meio de pagamentos pela regularização de construções, reforma ou ampliação executada em desacordo com a legislação vigente; (ii) quando as modificações de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo forem alteradas pela lei da operação urbana beneficiando os proprietários e investidores privados; (iii) por meio de aplicação do instituto da contribuição de melhoria; e (iv) IPTU progressivo

É importante ressaltar que a determinação da utilização dos recursos obtidos pelas contrapartidas serem aplicados exclusivamente na própria operação urbana que o gerou é uma questão polêmica. Apesar da intenção ser a de evitar os “desvios para outras finalidades”, este

mecanismo praticamente obriga que “as operações em áreas de grande interesse do mercado imobiliário somente possam investir nelas mesmas, perpetuando o círculo vicioso da concentração das qualidades urbanísticas nas áreas mais exclusivas e valorizadas. Uma grande virtualidade das operações – seu caráter de captura de mais valias imobiliárias com caráter redistributivo – fica assim bastante prejudicada (Brasil, 2001).”

### 3.2 Caracterização das operações urbanas

As operações urbanas diferem-se pela dimensão, pelos tipos de atuações ou pelo conteúdo. Goytre (2001), que analisa as operações urbanas acontecidas na Espanha, caracteriza o que denomina de grandes operações urbanas, como aquelas de capacidade estruturadora em que há uma intervenção do poder público na ordenação da cidade por intermédio do planejamento e por intervenção pública direta ou mista. Ou seja, a ação planejadora compete ao poder público e a ação executora, da intervenção propriamente dita, pode ser pública e privada.

Pelo menos dois tipos de grandes operações urbanas são apontadas pelo autor (ibid: 121): aquelas que “... procuram localizações onde possam criar “nova convergência”, em lugares topologicamente centrais ou em pólos periféricos de comunicações, e são acompanhadas de outros usos capazes de pagar altos preços para se situarem nesses conjuntos imobiliários de convergência e representação”; e outras “...que promovem novos bairros, renovam e reabilitam bairros em decadência, introduzindo novas atividades complementares, reurbanizam espaços urbanos abandonados, melhorando a qualidade dos serviços no entorno, gerenciam a infraestrutura para melhorar acessibilidade, etc.”

Ambos tipos de operação desencadeiam processos com diferentes impactos para o conjunto da cidade a depender do grau de integração física, da complementaridade sócio-econômica, dos agentes envolvidos, e da utilização das rendas diferenciadas geradas que podem ter um fim especulativo e/ou redistributivo (ibid).

Goytre (ibid) identifica 7 tipos de operações urbanas, classificadas segundo seu objetivo fundamental, ou seja, aquele que é a base ou origem da atuação e determina as principais características da execução e da gestão da operação urbana. São elas: (i) grande infra-estrutura de transporte da cidade; (ii) grandes aprovisionamentos; (iii) promoção de espaço imobiliário para novas atividades econômicas: centros financeiros e de escritórios, parques tecnológicos, parques empresariais, parques logísticos, etc; (iv) operações imobiliárias de exploração comercial: parques temáticos, grandes centros de lazer e comércio, instalações desportivas, etc; (v) grandes acontecimentos mundiais: esportes, expos, feiras comerciais, etc; (vi) operações de remodelação interna; e (vii) novos *ensanches* da cidade .

A concepção de uma operação urbana que implemente o conceito *Transporte-Empreendimento* poderia ser classificada preliminarmente como a do tipo 1 na medida que sua infra-estrutura de transporte é quem determina o principal conteúdo da operação. Segundo o autor (ibid:122) nesse tipo de operação os impactos causados na mobilidade urbana pelo fluxo de viajantes e mercadorias transformam as estações em poderosos pontos de conexão e tornam essas áreas atraentes para localização de atividades que procuram locais de fácil acesso. Conseqüentemente, geram também renda diferenciada na zona em que se localizam, seja para

valorizar ou desvalorizar áreas, a depender dos impactos de sua implantação no meio ambiente.

Vários autores (Goytre: 2001; Dominguez: 2001; Jorgensen Jr: 2001) ressaltam que para se constituir as operações urbanas é imprescindível construir um plano de cidade, no caso de iniciativa municipal, ou, na escala metropolitana, um plano estratégico metropolitano, que delinhe os conteúdos da atuação das operações e seus efeitos desejados, articulando-os com as demais ações para a cidade; e o projeto de operação urbana incluindo-se as formas de gestão de execução e de exploração.

Observa-se que para o Estatuto da Cidade, o plano de cidade, é reconhecidamente o plano diretor que deve especificar as operações urbanas desejadas em acordo com desenvolvimento urbano pretendido para o município; e o projeto de operação urbana é o plano da operação urbana consorciada, exigido no artigo 33 desse Estatuto, e que deverá ser aprovado pelo legislativo municipal.

Um aspecto a ressaltar nas operações urbanas diz respeito à definição e aplicação de instrumentos a serem utilizados para captura da renda diferencial gerada pela própria operação urbana. Para Goytre (ibid) a definição dependerá dos objetivos e dos fins atribuídos aos próprios instrumentos, ou seja, se especulativo ou redistributivo, ou até uma combinação dos dois. Para o autor (ibid: 122) “as atuações devem ser concebidas (...) de forma a captarem as mais-valias resultantes e destiná-las à minimização dos impactos negativos e ao financiamento de obras e serviços que contribuam para uma redistribuição em benefício das áreas mais degradadas.”

Os tipos de instrumentos ou mecanismos usados para capturar incrementos de valor da terra (captura de mais-valia) são de natureza fiscal, como o imposto e contribuições, e de natureza reguladora. Este último resulta de alguma forma de benefício público pago pelo proprietário com base no incremento de valor de sua propriedade. Esse benefício é cobrado do proprietário mediante algum tipo de contribuição “em espécie” (Smolka e Amborski, 2001).

A escolha e o detalhamento desses instrumentos devem atender aos propósitos das operações urbanas. O que é importante ressaltar na sua definição e escolha, contudo, é a capacidade dos mesmos serem executados, necessitando, para isso, o estabelecimento de regras e leis que possam ser cumpridas por todos os envolvidos.

Por fim, as operações urbanas, pela sua complexidade, pressupõem a necessidade de coordenar os diversos processos nelas envolvidos, tais como jurídico/legal, urbanístico, de infraestrutura, sócio-econômico, ambiental, financeiro, etc, bem como os diferentes agentes que vão participar das mesmas, sejam como promotores, executores, concessionários e atingidos pelas ações propostas, definindo-se para isso, procedimentos e mecanismos apropriados para tal. Faz-se necessário, assim, instituir, entre outros, os espaços de diálogo e negociações onde os acordos entre os distintos interesses envolvidos deverão ser selados pelos diversos atores envolvidos.

#### **4 AS INTERFACES ENTRE OS CONCEITOS DE OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA E OS DE TRANSPORTE-EMPREENHIMENTO**

Após a demarcação dos campos de atuação das operações urbanas consorciadas, por um lado, e do conceito Transporte-Empreendimento, por outro, faz-se necessário apontar as interfaces entre ambos de forma a potencializá-los como instrumentos de desenvolvimento urbano das cidades. A leitura aqui apresentada não pretende ser abrangente nem tampouco conclusiva. Dada a complexidade dos temas, da pouca avaliação disponível sobre a implantação de operações urbanas em contextos brasileiros e até o momento da não aplicação em um caso concreto do conceito TE no Brasil, estudos mais aprofundados dessas interfaces são necessários, levando em consideração os ambientes onde os mesmos deverão ser executados.

O primeiro aspecto comum de ambos instrumentos é o seu caráter estruturador. Ambos objetivam implantar intervenções de maior escala, redesenhar o tecido urbano, transformar a estrutura urbano-ambiental não apenas do seu entorno imediato mas também de um território mais amplo. Ou seja, deseja-se fazer uso de um projeto de operação urbana ou de transporte-empresendimento buscando que sua capacidade estruturadora extravase os limites do projeto e sirva como indutor do reordenamento do espaço urbano global da cidade. Dessa forma tanto um projeto Transporte-Empreendimento quanto uma operação urbana consorciada constituem-se em ferramentas de construção e implementação de planos diretores de desenvolvimento das cidades.

O segundo aspecto que ambas abordagens explicitam é o papel de liderança a ser desempenhado pelo Poder Público ao longo de todo o processo, desde sua concepção preliminar até a fase operacional, quando o mesmo exerce a função de monitoração e mediação para que o projeto mantenha os seus objetivos e cumpra suas metas. No TE o poder público desempenha esse papel por meio da Entidade Promotora a ser constituída agregando e articulando os diversos setores da sociedade. Em adição, afirma-se, em ambos instrumentos, a necessidade de se instituir espaços de negociação e concertação nos quais serão selados os acordos entre diversos atores e distintos interesses. A razão natural para o poder público exercer o papel de liderança deve-se ao fato de ser ele o responsável pela promoção da política urbana, pela provisão de serviços públicos e pela adequação de instrumentos urbanísticos, fiscais e tributários disponíveis.

O terceiro aspecto comum é a instituição de parcerias público-privado para a implementação de projetos e programas definidos pelas políticas urbanas de desenvolvimento. Vale ressaltar, contudo, que em algumas operações urbanas a participação da iniciativa privada limita-se a mera captação de recursos para viabilizar o empreendimento (ver as experiências apontadas por Goytre,2001 e Dominguez,2001). Na concepção do TE, no entanto, a parceria desejada com a iniciativa privada engloba também atrair para o serviço público os conhecimentos técnicos e gerenciais e o espírito inovador presentes nos projetos privados.

O quarto aspecto comum é a presença do princípio distributivo e mais equânime dos ônus e bônus do desenvolvimento, concretizado pela utilização de instrumentos que captem a mais valia produzida pelos investimentos públicos. Isto altera drasticamente um perverso costume de nosso País no qual apenas alguns privilegiados se apossam gratuitamente dos benefícios

pagos com recursos tributários de toda a população. As operações urbanas consorciadas podem dispor tanto de instrumentos tributários e financeiros como o IPTU progressivo no tempo e contribuição de melhorias, quanto de jurídicos e políticos tais como desapropriação, parcelamento, edificação ou utilização compulsórias, e outorga onerosa do direito de construir. No TE, além da concessão dos serviços de transporte e daquelas relativas aos espaços aéreos ou laterais das estações para uso comercial e de serviços, pretende-se utilizar mecanismos que capture a contribuição de todos os negócios conexos já existentes e daqueles que venham a se beneficiar dos serviços de transporte. Esses mecanismos precisam ainda ser estudados e aprofundados levando em consideração os aspectos políticos, econômico-financeiros, legais, mercadológicos e urbano-ambientais. É importante ressaltar que esse é um ponto angular do TE que busca uma sinergia financeira entre o serviço de transporte e os negócios conexos no qual o projeto só prospera se ambos prosperarem.

Verifica-se também que a área de financiamento aparenta ser mais inovadora no TE do que na OUC. No TE parte-se de um *business case* trabalhando-se com ferramentas sofisticadas como *project finance* e análise de risco buscando a potencialização financeira do projeto. Neste contexto, explora a possibilidade de ampliar e popularizar o mercado de capitais visando a incorporação da poupança popular, que atualmente dispõe apenas da caderneta de poupança, e do mercado informal como formas de poupança e investimento. A OUC, trabalha tanto com os instrumentos fiscais, de natureza tributária, quanto os de natureza regulatória. Além dos já mencionados IPTU progressivo, contrapartidas a serem exigidas dos proprietários, etc, o artigo 34 do Estatuto estabelece a possibilidade de emissão de certificados de potencial de construção - CEPAC, para serem alienados em leilão ou utilizados diretamente para pagamento de obras. “O mecanismo do CEPAC é a conversão de potencial construtivo em títulos, para depois serem vendidos no mercado e em seguida convertidos em área construída adicional por quem deseja aprovar um projeto no âmbito da operação (Brasil, 2001)”. No entanto, alerta-se para o perigo de se gerar uma verdadeira indústria de transferências e um mercado especulativo desses títulos, com efeitos imprevisíveis sobre a estruturação urbana.

A gestão democrática por meio de participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano é o quinto ponto em comum entre o TE e a OUC. No caso da OUC é uma exigência legal, posta pelo Estatuto. No caso do TE a participação da sociedade civil na concepção, implantação e monitoramento do projeto é um princípio, que apesar de trazer complexidade ao processo, é entendida como fundamental para garantir a aceitabilidade e sustentabilidade do mesmo, vencendo crises político-institucionais causadas por mudanças administrativas no âmbito municipal e/ou estadual diminuindo assim os riscos inerentes a um projeto dessa natureza.

Outros pontos de convergência podem ainda ser elencados. Finaliza-se, no entanto, ressaltando a possibilidade de regularização fundiária e de urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. O Estatuto apresenta uma variedade de instrumentos capazes de efetivar esta diretriz abrangendo desde a instituição de zonas especiais de interesse social até a própria operação urbana consorciada, a depender das características urbano-ambientais locais. No caso de um eixo de transporte que contenha em suas áreas lindeiras zonas ocupadas por população de baixa renda e onde o conceito Transporte-Empreendimento seja utilizado, o mesmo deve garantir a reurbanização dessas áreas reunindo habitação e empreendimentos populares, que

ainda gozarão de grande aumento de acessibilidade oferecido pelo novo sistema de transporte. Esse é também um item cujos estudos devem ser aprofundados na definição desses mecanismos de forma a não incentivar a *gentrificação* dessas áreas, alimentando o círculo vicioso que exclui uma maioria do acesso à cidade.

Há que se observar que tanto as OUC quanto o TE devem ser analisados a luz das bases políticas e princípios urbanos em que foram estruturados, pois a depender desses fatores, ambos podem se contrapor a seus próprios princípios de promover uma cidade mais justa e levar a geração de mais desigualdade.

## 5 REFERÊNCIAS

Aragão, J. J. G., Brasileiro, A., Santos, e. M., Orrico Filho, R. D., Lima Neto, O. (2001): Parcerias público-privadas no financiamento de transportes urbanos de massa: uma proposta para sua estrutura e operacionalização, **Transportes - Experiência em Rede**, Rio de Janeiro: Rede Cooperativa de Pesquisa em Transportes.

Brasil (2001) **Estatuto da Cidade- guia para implementação pelos municípios e cidades**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.

Goytre, F.A. (2001). Concertações e operações urbanas: a experiência espanhola, Abramo, P. (org), **Cidades em Transformação: entre o plano e o mercado. Experiências internacionais em gestão do uso do solo urbano**, Observatório Imobiliário de Políticas do Solo Urbano: Rio de Janeiro.

Dominguez, G.R. (2001). Projetos de transformação urbana na Madri do fim do século, Abramo, P. (org), **Cidades em Transformação: entre o plano e o mercado. Experiências internacionais em gestão do uso do solo urbano**, Observatório Imobiliário de Políticas do Solo Urbano: Rio de Janeiro.

Jorgensen Jr., P. (2001). Cinco notas a-sistemáticas sobre as operações urbanas, Abramo, P. (org), **Cidades em Transformação: entre o plano e o mercado. Experiências internacionais em gestão do uso do solo urbano**, Observatório Imobiliário de Políticas do Solo Urbano. Rio de Janeiro.

Lacerda, N., Zancheti, S. M. e Diniz, F. (2000) Planejamento Metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial, **EURE**, v. 26, no. 79, Santiago-Chile.

Sanches, F. (2003) **A Reinvenção das Cidades para um Mercado Mundial**, Chapecó: Argos.

Smolka, M e Amborski, D. (2001). Captura de mais-valias para o desenvolvimento urbano: uma comparação interamericana, Abramo, P.(org), **Cidades em Transformação: entre o plano e o mercado. Experiências internacionais em gestão do uso do solo urbano**, Observatório Imobiliário de Políticas do Solo Urbano, RJ.